

教育部人文社会科学研究项目成果

制度

变迁与制度绩效：新中国
农地制度演进与前瞻分析

Z

HiDu BianQian Yu ZhiDu JiXiao XinZhongguo
NongDi ZhiDu YanJin Yu QianZhan FenXi

杨德才 等著



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部人文社会科学研究项目成果

制度变迁与制度绩效：新中国 农地制度演进与前瞻分析

杨德才 张三峰 张良悦 高彦彦 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

制度变迁与制度绩效：新中国农地制度演进与前瞻
分析 / 杨德才等著. —北京：经济科学出版社，2011.9
ISBN 978 - 7 - 5141 - 1032 - 6

I. ①制… II. ①杨… III. ①农地制度 - 研究 - 中国
IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 185922 号

责任编辑：于海汛
责任校对：王凡娥
版式设计：代小卫
技术编辑：邱 天

制度变迁与制度绩效：新中国农地 制度演进与前瞻分析

杨德才 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142
总编辑部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京京鲁创业科贸有限公司印装

710×1000 16 开 16.75 印张 280000 字

2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1032 - 6 定价：28.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

第1章 绪论	1
1.1 本课题研究背景与研究文献综述	1
1.2 重要概念界定与制度变迁理论述评.....	12
第2章 1949~1978年的农地制度变迁及其绩效	18
2.1 耕者有其田制度的确立及其影响.....	18
2.2 耕者有其田制度的渐变：从互助合作到高级社.....	24
2.3 人民公社体制下的农地制度变迁及其绩效.....	29
第3章 1978年以来的农地制度变迁及其绩效	40
3.1 家庭承包责任制的初步确立及其绩效.....	41
3.2 1984~1993年间的农地产权制度渐变及理论分析	48
3.3 1994年以来农地产权制度变迁的继续探索	56
第4章 家庭承包责任制下的农地调整	65
4.1 现有土地制度框架下的农村土地调整.....	67
4.2 农村土地调整的影响因素.....	75
4.3 农民个体特征对农村土地调整意愿的影响.....	84
第5章 家庭承包责任制下的农地流转	101
5.1 农地流转的一般性特征与农地流转的根本动因	101
5.2 现行农地产权制度是否阻碍了农地流转	108
5.3 农地流转及其影响因素	116

第6章 现行农地产权制度下农地流转模式比较	129
6.1 土地换保障模式	129
6.2 土地股份制模式	139
6.3 土地流转 + 农民专业合作社模式	148
第7章 城市化进程中的农地非农化	160
7.1 农地非农化的经济动因及其配置效率	160
7.2 农地非农化过程中的政府驱动及其检验	167
7.3 农地非农化过程中的农地保护与农地产权改革	179
结论	187
附录1：土地保障权转让、劳动力转移与土地的有效利用	193
附录2：交易成本、合约弹性与明清徽州的定额地租	215
附录3：农业租佃关系中的交易成本与土地产权分散程度的决定	230
参考文献	248
后记	259

第1章

绪 论

土地作为资源和资产的双重性质，决定了其对经济发展具有特殊的重要作用，它既是农业生产最基本的生产资料和农民谋生的主要手段，也是农民进行投资、积累财富以及代际转移财富的主要途径。土地制度作为农村经济社会制度的核心和基本制度，它既对土地资源配置及其效率有重大影响，又对农村社会稳定和社会公平正义有着重大影响。土地问题不仅历来都是中国一个重大的政策问题，而且也是中国现代化进程中无法回避的一个关键问题。

土地制度，可谓是一个永恒的话题。土地作为最基本的生产要素，是财富的主要来源，土地制度在每个社会发展阶段都有问题发生。我国农村土地制度经过 60 多年的演变，目前已经形成了“农地集体所有，家庭承包经营，承包权长期稳定，鼓励农地流转”的一套完整的土地制度^①。作为农村土地制度的核心，农地产权制度的演变及其实现备受研究者关注。

1.1 本课题研究背景与研究文献综述

1.1.1 本课题的研究背景

1. 新中国成立以来农地产权制度的变迁

作为一个历史范畴概念，土地制度是理解中国整个社会经济的基础和核心。从中国历史上的经济社会发展来看，中国社会的变迁在一定程度上就是土地产权制度变迁的结果。同样，中国历史也表明，在不同的社会发

^① 我国现行农村土地制度的最初是“家庭联产承包责任制”，它是由中国农民发明创造的，并被邓小平称之为“农民的伟大创举”，这一制度实现了集体土地所有权与使用权的分离，赵阳（2007）将其形容为“共有私用”。这一提法一直使用到中共十五届三中全会以后，此后改称为“家庭承包制”，新的提法淡化了我国农村土地制度意识形态色彩。

展阶段要建立与之相适应的土地产权制度。事实上，农地产权制度不仅关系到农业发展、农民致富和农村繁荣，而且对非农产业发展、工业化进程和城市化水平有重要影响，更进一步，可以认为一个国家的农地产权制度决定了该国经济现代化的发展机制。在过去的 60 多年中，伴随生产力水平的不断提高和经济社会的向前发展，中国农村土地产权制度发生了三次重大变革。

图 1-1 展示了这三次农村土地改革的主要特征。新中国成立以来的土地产权制度变革的意义重大：第一次土地产权制度变革改变了土地在不同社会阶层之间的分配，农民成为土地的真正主人，生产积极性和创造性大大提高，农业生产稳定发展，不仅稳定和巩固了新生的政权，也为整体国民经济的恢复发展起了决定性的作用；第二次变革由于脱离了当时的农村生产力发展现状，加上制度本身的不完善，挫伤了农民的生产积极性，对农村经济和农业生产造成了严重破坏；第三次变革通过将土地的所有权和使用权相分离，把土地承包给农民使用，实行集体经营与家庭经营相结合的双层经营体制，兼顾国家、集体和个人三者的利益，调动了农民的生产积极性，不仅促进了农业生产，也极大地提高了农民的生活水平。从这三次制度变迁我们可以发现，新中国农地产权制度变迁一直向优化资源配置、寻求最优制度绩效而努力。

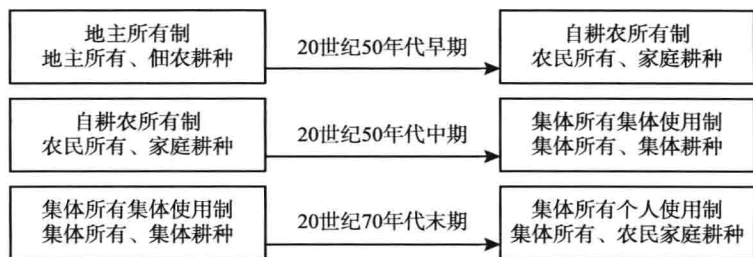


图 1-1 新中国成立以来农地制度三次改革^①

2. 土地家庭承包经营制度与农民土地产权的保护

家庭联产承包责任制的实行，改变了我国农业的经营方式和分配制度，激发了农民在改革之前被压抑的个体能动性，极大地调动了农民的生

^① 胡景北：《农业土地制度和经济发展机制：对 20 世纪中国经济史的一种理解》，载于《经济学（季刊）》2002 年第 2 期。

产积极性,这种土地制度展示了巨大的制度绩效 (McMillan, Whalley and Zhu, 1989; Lin, 1992)。许多研究者从经验研究的角度把这一成就归为更好的剩余收入索取权带来的激励效应^①。然而,随着这种土地制度对农村经济发展的效用发挥殆尽,这一制度也出现了一些不利于增长的问题,如土地细碎化、残缺的产权影响了农民对土地进行长期投资、土地随着人口的变化进行调整等问题。针对这些问题,学者们提出了若干有关农地制度改革的思路,主要是围绕农民土地承包经营权利的保护进行的。

中国的土地产权相当复杂,而且不断变化着。就保护农民土地产权而言,我国已经取得了巨大成就,1998年修订后的《土地管理法》对土地承包权从农业经营和土地管理的角度进行规范,遗憾的是,这部法律中没有对农民土地权益的行使和保护进行规范。具有里程碑意义的法律是2002年通过的《农村土地承包法》和2007年通过的《物权法》中关于对农民的承包经营权的界定。特别是在《物权法》中,农民的土地承包经营权被明确界定为“一种排他性的用益物权”,也就是说这是一种事实上的物权,而不是基于土地承包合同衍生出来的简单的合同权利,这对增强农民土地承包经营权利向前迈进了关键一步。表1-1列举了有关农民土地权利确认的法律法规。

表 1-1 历年有关农民土地权利确认的法律法规

时间	出台的相关农村政策
1984	《关于1984年农村工作的通知》,确立农地承包15年不变。
1993	15年的耕地承包期到期后再延长30年,提倡“增人不增地,减人不减地”。
1997	重申30年不变的土地政策,叫停农地“两田制”。
1998	《土地管理法》出台,明确“土地承包经营期限为30年”,将土地审批权收归国务院和省两级政府。
2001	《关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》,允许土地使用权合理流转,但不得改变土地农业用途,流转期限不得超过农户承包土地的剩余承包期。
2002	《农村土地承包法》出台,明确耕地承包期为30年,草地为30~50年,林地为30~70年。
2004	《关于深化改革严格土地管理的决定》,提出从严从紧控制农用地转为建设用地的总量和速度。

^① Brandt L., J. K. Huang, G. Li and S. Rozelle., 2002, “Land Rights in China: Facts, Fictions and Issues”. *China Journal*, 47: pp. 67-97.

续表

时间	出台的相关农村政策
2007	《物权法》出台，明确将农民的土地权利定义为用益物权。
2008	十七届三中全会，提出赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。

资料来源：根据相关资料整理。

尽管中央政府在立法层面对界定及保护农民土地承包经营权利上取得了巨大进展，但在现实中，还需要进一步在实施中切实执行这些法律，进一步强化农民的土地承包经营权。

3. 中国转型^①与农村土地流动

中国正处在经济社会转型时期，所谓转型即一种大规模的制度变迁或者说经济体制模式的转换。这样的经济转型是由一系列政策措施推动的、有目的、受控制的经济及其制度的变迁过程（热若尔·罗兰，2002）。

自1978年转型以来，我国农村取得了世人瞩目的经济发展绩效，与此同时，我国农村经济和社会发生了一系列深刻变化，不仅改变了农地产权制度创新的外部环境，而且也对这一制度改革提出了新要求。需要强调的是，对农地产权制度变迁而言，有两个因素需要着重考虑：人地关系紧张程度及农地产权制度的变迁引发了家庭内分工。

在转型期，我国农地产权制度变迁依然是渐进式的：一方面土地家庭承包经营的模式在法律上逐步加以确认；另一方面随着市场化改革的加深，市场因素已经渗入到农村经济社会的各个角落。然而，进入20世纪90年代中期以来，渐进式改革所带来的矛盾开始凸显。在诸多问题中，农村土地是否应该私有化、农村土地征用过程中如何保护耕地和农民权益、土地调整、农地流转等四个问题特别突出。

这些问题涉及土地产权归属谁问题、土地产权界定、保障问题以及土地产权的转移、配置效率问题。^①农地产权归属问题。在家庭承包责任制框架下，对于农村居民而言，农地仍然具有社会保障功能，因此，土地的集体所有，相对于农民私人所有，至少在确保土地资产分配上的均等化、降低交易成本、提供广泛的非正式社会保障等方面，具有公平优于效率的

^① 目前“转轨”与“转型”两个概念在使用上常常被认为是可以替换的。实际上，转轨是指从计划经济向市场经济转变，是经济转轨的确切含义，但从经济转轨所引发的社会经济、文化、政治甚至社会整体的转变，显然用转型更为贴切。对这组概念的区分可以参阅张建君：《经济转型与中国的转型经济学》，载于《甘肃理论学刊》2008年第5期。

合理性。②土地征用过程中耕地保护与农民土地权益的保护问题。其症结在于土地交易缺乏合理的法律和制度基础^①，地方政府将征用土地由“协议征地”原则上变成了“公告征地”，以致对农民土地权益大量侵害的事件时有发生。对于土地流转问题。土地作为农业生产的主要生产要素，只有合理流动，才能提高使用效益。有的学者认为，农地流转的出现是作为“理性人”的农户，在响应获利机会时自发提倡、组织和实行的^②。一般认为，土地流转在提高效率和公平方面蕴涵着巨大潜能，它使土地向更有效率的生产者进行低成本转移成为可能，也促进了租出土地者到非农部门工作，并能积累经验和资本。

事实上，上述四个问题往往是交织在一起的。已有研究表明，对于目前中国农地产权制度，不一定要求土地私有化，现行的土地制度和产权框架足以使农民进行土地交易，只要这些产权能够充分流转，就能保护耕地和农民权益，并提高土地的配置效率^③。而且世界范围内的经验也表明，就资源配置而言，土地租赁是比土地买卖更有效的手段^④。

毫无疑问，中国农村持续的经济增长来自于市场化取向的制度变迁及其所导致的资源配置。农地产权制度是农业增长的源泉，这已被中国的转型实践所证实。中国农地制度现在面临的问题是，如何通过变革现有农地制度以促进农业产出和社会福利的进一步增长。

1.1.2 本课题研究文献综述

1. 中国农村土地产权制度变迁及其绩效

根据《牛津法律大辞典》，产权亦称财产所有权，是指存在于任何客体之中或之上的完全权利，它包括占有权、使用权、出借权、转让权、用尽权、消费权和其他与财产有关的权利^⑤。需要强调的是，不能把财产权视为单一的权利，而应把它视为若干独立权利的结合体，其中的一些或甚至其中的很多独立权利可以在不失所有权的情况下予以让与。张五常根据私有产权的功能角度，认为产权包括三个方面：私有的使用权、私有的收

① 张惠东、贺达水、梁希震：《作为增长和反贫困基石的土地政策》，载于《管理世界》2005年第5期。

② 杨德才、朱奎：《家庭承包制下的农地制度比较分析》，载于《当代经济研究》2003年第8期。

③ 张红宇：《中国农村的土地制度变迁》，中国农村出版社2002年版，第73页。

④ Deininger, K. and Feder, G. Land Institution and Land Markets, World Bank Policy Research, 1998, Working Paper 2014.

⑤ David Me Walker:《牛津法律大辞典》，光明日报出版社1988年版，第729页。

人享受权、自由的转让权，他还认为，由于财产所有权已经明晰并作为抽象“普遍”存在，“所有权”的概念在经济上无足轻重^①。

新中国成立 60 多年来，农村土地制度经历了三次大的变革，这三次变革反映了我国在农村土地产权的实现方式或途径的探索。1950 年中央人民政府颁布了《中华人民共和国土地改革法》，明确提出土地改革的基本目的就是：“废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制”，到 1952 年土地改革基本完成后，实现了“耕者有其田”的目标，此后农村实行的是农民土地私有制，此时农民拥有完整意义上的土地产权。农民土地私有制的实施表现出良好的制度绩效，1949～1952 年，我国粮食产量增长了 44.79%，棉花产量增长了 193.69%，农业产值增长了 49%^②。

但是土地改革结束后，全国范围内又迅速开展了农业合作化运动，此后，先是发展互助组和建立以土地等生产资料入股、统一经营、实行按分红和按劳分配相结合为特点的初级社，后是发展高级社，最后发展成为“一大二公”的人民公社。这一时期农村土地由农民私有制转变为“三级所有，队为基础”，这意味着农民对土地的私有产权被剥夺了。1962 年中共中央通过的《农村人民公社工作条例修正案》（通常被称为“人民公社六十条规定”）规定，生产队范围内的土地都归生产队所有，生产队可以将耕地面积的 5%～7% 划为“自留地”，归社员家庭使用并且长期不变。有的学者认为，虽然 60～70 年代的土地产权制度尽管也在不断进行调整和完善中，但它一直没有摆脱无效率或低效率的困境，从体制确立的初期和中后期的经营绩效看：前期（1962～1965）由于刚刚从“一大二公”的人民公社化体制调整到“三级所有，队为基础”的体制，农民部分拥有了曾经拥有而后来丧失的生产经营权，农民的积极性有所提高，农业生产有所发展；中后期（1965 年以后到该体制终结）的农业绩效较差，主要表现为中国粮油由合作化开始时的净出口国变为净进口国^③。

1978 年，安徽凤阳县小岗村“包产到户”揭开了改革开放时期农村土地产权制度改革的大幕，并最终确立了农地家庭承包经营制度。与改革前的农地产权制度相比，农地家庭承包经营制度并没有改变土地的所有权

① 张五常：《中国的前途》，香港信报有限公司 1989 年版，第 176 页。

② 程漱兰：《中国农村发展：理论与实践》，中国人民大学出版社 1999 年版，第 69 页。

③ 杨德才：《我国农地制度变迁的历史考察及绩效分析》，载于《南京大学学报》2002 年第 4 期。

性质,但与人民公社下的集体所有相比,它更加明确了所有权的实际归属,通过还权于民,实现了土地所有权与经营权的分离。周其仁(1994)认为,这一时期我国农村土地的“集体公有制既不是一种共有的、合作的私人产权,也不是一种纯粹的国家所有权,而由国家控制但由集体来承受其控制结果的一种中国农村特有的制度安排”。这一定义其实是将农村土地所有制看作是国家控制农地的一种延续。尽管如此,这一制度实施初期,还是取得了惊人的成果,从1980年到1984年间,粮食生产年均增长率为8.6%。统计资料表明,在广泛推行家庭承包责任制的1978~1984年,按不变价格计算的农业总增长率和年均增长率分别为42.23%、6.05%,是1949年新中国成立以来农业增长最快的时期。计量研究表明,在该时期的农业总增长中,家庭承包责任制所做的贡献为46.89%,大大高于提高农产品收购价格、降低农用生产要素价格等其他因素所作的贡献^①。从对农民的收入和消费的影响看,1979~1984年期间,与城市居民8.7%的年均纯收入增长相比,农村居民的年均纯收入增长率为11%,城乡居民收入差距从3.03:1缩小到2.49:1,城乡居民的消费差距在这一时期也从2.8:1缩小到2.3:1(韩俊,2008)。正是由于该制度适合农业生产特点,有利于农民因时因地制宜进行生产,使得农村沉睡多年的生产力得以激活,不仅解决了集体统一经营时期劳动过程中的“搭便车”和监督问题,而且有力地推动国民经济的增长^②,是新中国成立后最有效率的土地制度安排。

尽管农地家庭承包制取代人民公社,并取得令人瞩目的成就,但却是未完成的工程,尚留有一堆问题亟待解决^③。随着改革开放的深入,我国农村土地制度改革也逐渐深化,并沿两条主线展开:(1)继续完善并立法规范承包土地制度;(2)探索和推进土地征用制度及农村建设用地制度的改革。其中第一条主线的特征可以概括为“明确所有权,稳定承包权,放活使用权,保障收益权,尊重处分权”^④。

① Lin, Justin Yifu., 1992, “Rural Reforms and Agricultural Growth in China”, *American Economic Review*, 82 (1): pp. 34 - 51.

② 杨德才:《我国农地制度变迁的历史考察及绩效分析》,载于《南京大学学报》2002年第4期。

③ 杜润生:《稳定农民预期与土地制度法律化》,载于《北京大学国家发展研究院政策性研究简报》1998年第22期。

④ 王景新:《中国农村土地制度的世纪变革:新中国农村土地制度四次重大改革和反思》,人民网·理论频道,2010年1月29日。

2. 中国农村土地产权制度变迁的路径选择

如前文所述，农村现行土地承包经营制度是在特定历史条件下由政府、集体和农民三方博弈形成的，是一项未完成的改革。在尚留的问题中，最受学术界关注的问题是土地所有权的界定和农村土地产权制度进一步改革及路径选择。目前，学术界对这两个问题都没有取得一致的意见。通过对已有文献的梳理，本书依据路径选择将之归结为两种^①：第一种路径认为在坚持集体所有、家庭承包经营这一基本制度前提下，赋予农民长期稳定的土地产权^②；第二种路径倾向于否定现行的集体所有的土地制度，进而提出土地私有化。

对于农民土地承包权的确认，建立稳定的、明晰的和有保障的地权，是土地产权界定及进一步改革所要解决的核心问题。但直到1998年以前，政府对农民承包的土地权利的确认都是由中央政府颁布的政策所组成。尽管这些政策在保护和明确农民的土地权利方面起到了重要作用，但不具备法律上的执行性，所以政府开始对农地问题进行立法。

对于土地所有权的界定，学术界普遍认为，现行农村土地产权制度存在所有者模糊的问题。尽管相关法律法规都强调农村土地归农民集体所有，但“集体”的概念却是一个抽象的、没有法律人格意义的集合体^③。陈锡文认为，虽然政策明确了土地的集体所有权，但并没有界定到底属于哪一级集体所有。当前农村集体分为三级——乡镇、村和村民小组。由于历史原因，很多土地所有权都在村民小组这一级，但村民小组没有相应的

^① 还有一种路径选择是土地国有化，但考虑到在中国实行土地国有化无论是操作方法还是后果都有太多的不确定性，目前学术界对这一路径选择的研究式微。

^② 事实上，中国政府在对待农村土地产权制度创新路径的选择问题上也是采取了第一种路径。在2008年，《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出：“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”。

^③ 我国一系列重要的法律都对农村土地归集体所有进行了界定，这些法律有《宪法》、《民法通则》、《土地管理法》、《农村土地承包法》等。但是在这些法律中“集体”具体是指哪一级，都规定得较为模糊。如在《宪法》中，被笼统地界定为集体所有，并没有具体的界定；而《民法通则》中被界定为乡（镇）、村两级；《土地管理法》则规定：农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。从以上法律的界定可以看出，产权的主体被界定为“乡（镇）集体经济组织”、“村民委员会”和“村民小组”这三类，乍看起来非常完备，但是这些组织有没有完备的法律对其进行过具体的界定？他们有没有独立的民事行为能力？如《村民委员会组织法》对其中的“村民委员会”的界定是村民自治组织，它在法律上不具备民事行为能力，一旦出现纠纷，“村民委员会”显然是不能够作为单独的一方责任主体，既然不能够作为单独的一方责任主体，不能作为单独的民事行为主体，那么它就不能够作为产权的主体。另外，“集体经济组织”和“村民小组”不仅没有清楚的界定，而且也没有确定的法律进行保障，而这两者都是不能作为独立民事行为主体的组织。

法律地位，导致很多村民小组的所有权被村组织占有^①。

对于农地产权改革的路径选择。国外产权经济学家认为，制度的有效性源于产权制度安排的有效性。因此，国内许多学者在判断农村土地制度的有效性时，也往往采用产权学派的观点，对中国农村土地产权制度进行研究时，将矛盾的重点指向土地产权制度，从而他们坚持农村土地产权制度必须进行彻底改革，进而提出私有化或变相私有化的政策建议^②。

赞同土地私有化的研究者认为土地私有化是提高农业生产率的重要的和必需的选择。文贯中指出^③，现行的农地制度对实现全社会范围内的公平和分享繁荣的目标而言已经构成制度性的障碍。因此，要建立一种机制使得扩大土地经营规模成为可能，就必须通过实行土地私有和土地的自由交易来完成。杨小凯则从土地私有制与宪政共和的关系强调土地私有产权的重要性，认为实现土地私有化后，在市场经济条件下可以促进土地的升值，促进农民收入和地方财政收入的增加^④。

反对土地私有化的研究者认为，不同农地制度的选择实际上是在生产者、所有者和政府之间反复博弈的结果，不仅受到现有的基础性制度安排制约，同时也受到资源禀赋与技术和经济发展水平的制约。土地的均分制度是1978年以后工业化和城市化低成本快速推进的重要保障，是人口大国在社会保障机制不健全的情况下实现“农民基本生存保障”目标的现实制度选择，而土地均分则一定是要以土地非私有制为前提。中国历史的经验也表明：土地私有制不可能确保所有人口的基本生存的，这是中国农地制度安排的最后底线，这一底线至少在目前是不可动摇的。况且，非私有的土地产权是否真的就损失了效率，还是一个值得认真讨论和研究的问题，关键是观察者和研究者选择什么样的标准来考察效率了^⑤。

陈锡文（1993）认为，实行土地私有制，必然会带来一些严重后果。土地私有，地租就会全部转化为农民的收入，相应提高农业生产成本和农

① 陈锡文：《关于我国农村的村民自治制度和土地制度的几个问题》，载于《经济社会体制比较》2001年第5期。

② 厉以宁：《论城乡二元体制改革》，载于《北京大学学报（哲学社会科学版）》2008年第2期；党国英：《中国农村改革与发展模式的转变》，载于《社会科学战线》2008年第2期。

③ 文贯中：《土地制度中的公平与效率》，载于《经济观察报》，2002年9月30日；文贯中：《中国农地的社区所有：纯农户的收入困境和农村的逆向淘汰趋势》，载于《21世纪经济报道》，2004年8月17日。

④ 杨小凯：《土地私有制与宪政共和的关系》，<http://www.cc.org.cn/newcc/brow-wenzhang.php?articleid=1231>，2004年。

⑤ 陈剑波：《农地制度：所有权问题还是委托—代理问题》，载于《经济研究》2006年第7期。

产品销售价格，而农产品价格的上涨可能会超出社会的承受能力；土地私有会使农地升值，拥有地产成为财富增值最便捷的手段，这样可能不但不能促进反而会抑制土地流转；实行土地私有，农户分化和部分农户破产难以避免，现有的社会保障条件不可能提供必要的社会保障，必然会出现社会问题。

姚（Yao）认为，土地并不仅仅是一般经济学意义上的生产资料，中国农村土地还是农民的生产保障基础，面对庞大的农村人口，政府不可能对他们提供基本的社会保障，天然的就将农村、农民的社会保障寄托在土地上。而且农村中大量的隐蔽性失业之所以没有造成大的社会动荡，土地对这些失业人口的吸纳能力起到了重要作用，也就是说中国农村土地还承担了失业保险的功能^①。

事实上，土地家庭承包制度实施以后，农民就拥有了事实上的经济品的剩余索取权，经验研究也已表明，农民并不试图将这种剩余索取权再往前推进一步——实行土地私有化；相反，大多数农民对现行的土地集体所有制是持赞同态度的^②。除此之外，现有的农地产权制度给了拥有承包地使用权的农民可以用来和企业公司谈判的条件。因为一个农民在家乡保留自己的承包地而在地外为公司打工，意味着他们仍然拥有一定的土地财产（社会保障）。这相当于土地承包制度赋予农民一个与企业谈判的重要资源，在一定程度上维护了农民的利益^③。

杨学成等认为，虽然土地私有化有利于明晰和保护产权，进而有利于调动农民的积极性，但是它对于土地的宏观利用、保护和管理却是不利的。特别是随着我国生产力水平的提高而出现新的农业生产方式变革的机遇时，土地私有制可能成为农业生产力进一步发展的障碍。他们认为，当前我国的农地制度是一种介于传统土地公有制与传统土地私有制之间并融公有制与私有制之长的新型土地制度，土地承包经营权就是在农村土地集体所有制下为农民设立的一种具有个人产权性质的物权，这种权利不仅在法律上逐步得到规范，而且为大多数农民认同。因而，完善现有的农地制

① Yao, Y., 2000, "The Development of the Land Lease Market in Rural China", *Land Economics*, 76 (2): pp. 252 - 266.

② 龚启圣、刘守英：《农民对土地产权的意愿及其对新政策的反应》，载于《中国农村经济》1998年第2期；Kung, J. K., 2000, "Common Property Rights and Land Reallocations in Rural China: Evidence from a Village Survey", *World Development*, 28 (4): pp. 701 - 719.

③ Zhang, Forrest Qian and John A. Donaldson, 2008, "The Rise of Agrarian Capitalism with Chinese Characteristics: Agricultural Modernization, Agribusiness and Collective Land Rights", *The China Journal*, 60: pp. 25 - 47.

度、落实和保护农民已有的土地法权是一种成本低、风险小的改革思路，比“推倒重来”的私有化要好得多^①。

贺雪峰认为^②，全国95%的农地都是要用作种植，用作种植的农地，关键是使用权。当前的中国农村，国家不仅不再向农民收取税费，而且给农民以种植补贴，农民种地有自主权，可以种粮食，也可以种经济作物，他们有决定自己种什么的自由，并从市场上获取相应的种植收益。农民种什么的自由是土地使用权决定的，农民并非非得有了土地的所有权才能面向市场决定种什么和怎样种。或者说，只要是用于农作，农地更大的权利对于农民其实并无意义。事实上，从土地制度改革的发展趋势来看，农户的土地产权将趋向稳定和完整。土地私有制度下的经验研究的结论在中国目前可能不适用；而且发展中国家土地私有化和市场化的经验表明，土地市场对农业绩效的影响可能是负的，特别是在信贷市场不完善和保险市场缺失的情况下很可能导致土地集中和农村贫富分化^③。

有鉴于此，大多数学者认为既然现有农地产权存在的问题主要是土地所有权主体不清，那么在维持现有的农村集体土地所有制框架下，继续在法律上明晰土地集体所有权主体一样可以解决现有制度的缺陷。有的学者主张应将土地集体所有权明确界定为村民小组（相当于以前的生产队），以村民小组作为集体的边界，保留村民小组对土地分配调整及其处分权。有的主张将农村集体土地所有权主体界定为村民委员会，或者根据有关法律将农村集体土地所有权界定给社区性村民委员会或社区性集体经济组织^④。韩俊（2008）认为，集体土地所有权应当依法被明确赋予村民小组，因为这一集体经济组织最接近农民并能对农民的诉求做出最快的回应^⑤。

从以上文献回顾中，可以发现中国农村土地产权制度改革中，产权的重要性已经得到普遍认可，但对究竟如何进行产权改革存在争议。

① 杨学成、赵瑞莹、岳书铭：《农村土地关系思考：基于1995～2008年三次山东农户调查》，载于《管理世界》2008年第7期。

② 贺雪峰：《中国土地制度向何处去？》，载于《学习与实践》2009年第6期。

③ 董国礼、李里、任纪萍：《产权代理分析下的土地流转模式及经济绩效》，载于《社会学研究》2009年第1期。

④ 陈剑波：《农地制度：所有权问题还是委托—代理问题》，载于《经济研究》2006年第7期。

⑤ 根据1987年农业部对1200个村调查，土地属于村民小组的占65%，属于村组织的占34%；1997年的调查显示表明，土地属于村民小组的下降到44.9%，属于村组织的上升到39.6%。转引自温铁军：《“三农问题”与制度变迁》，中国经济出版社2009年版，第309页。

1.2 重要概念界定与制度变迁理论述评

1.2.1 重要概念界定

为了清楚地说明问题，需要对以下重要概念进行界定：

(1) 农地产权与农地产权制度。“农地”指属于农民、用于农业的土地。已有研究文献中出现的农地一词在含义上也存在着一定的差异，大致有以下几种理解：①农村土地；②农村集体所有土地；③农业用地；④耕地。本书中的农地是依据《土地管理法》和国土资源部颁布的《土地分类》中的规定定义的。具体而言，本书中的农地是指用于农业生产的土地，包括耕地、园地、林地、牧草地及其他农用地。本书将农地产权定义为：关于农地资源的一组权利束，包括对农地的使用权、收益权和转让权等各项权利的集合。因此，可以把农地产权理解为各项单项权利的权利束或权利组合，其不同的组合方式形成不同的农地产权结构，不同的产权结构形成了不同的利益主体结构，从而不同的产权结构也就具有不同的产权效率。各项农地产权如何在不同经济主体之间分配，便是农地产权制度所要解决的问题。

农地制度 (Land Tenure)，它是指对土地的占有和使用方式，这是一个比地权更广泛的概念，不仅包括地权本身，而且包括地权的交易、实现形式和生产组织等^①。本书后面的章节中交叉使用农地制度和农地产权制度，其实际内容是相似的。

(2) 农地流动。出于中国国情与意识形态的考虑，政府严禁土地买卖。正如上文所述，我国实行的是土地家庭承包经营制度。那么，严格来讲，我国农民的土地使用权只是从产权中分离出来的一种权能——即使用权——的实现形式。需要强调的是，农村的这种产权是建立在另外一种似乎并不内含于土地所有权的权利，即土地承包权的基础上的，这是一组独立于所有权的财产权利。因此，本书中所谓的农地流动就可以区分为两种形式：一是土地流转，即农民仅把使用权转让给其他农民或其他经济组织，保留承包合同，收取一定的类似地租性质的收益；二是土地调整，即在集体内农民把合同、土地经营使用权一起转让，农民不再保留任何权

^① 姚洋：《中国农地制度与农村社会保障》，载于《中国社会科学季刊》（香港）2000年秋季号。